

บทที่ 1

บทนำ

บทแรกนี้จะเป็นการนำเสนอเป็นเบื้องต้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็น ความสำคัญของเรื่องที่จะต้องมีการศึกษา การกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบข่ายการศึกษา เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดแต่ละประเด็นนั้นจะกล่าวถึงตามลำดับต่อไป

ความสำคัญของเรื่องที่ทำการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อกำหนดรูปแบบและโครงสร้างการบริหารเทศบาลของ ประเทศไทยที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดนให้เหมาะสมกับบุคคลมัชข้อมูลข่าวสารอันจะนำไปสู่ ความได้เปรียบของประเทศอีกทางหนึ่งในการแข่งขันกับประเทศข้างเคียงทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและการเมืองการบริหาร

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากความเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (dynamic societies) ได้ส่งผลกระทบต่อให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนต้องปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับภาวะการณดังกล่าวในอันที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารงานสูงสุด

หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นได้แก่เทศบาล (municipality) นั้น ได้พัฒนามาจาก สภาพชนบทสู่ความเป็นเมืองที่มีความซับซ้อนด้วยโครงสร้างและจำนวนประชากรมากขึ้นทุก ขณะ และมีแนวโน้มจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในอนาคต การปรับปรุงโครงสร้างการ บริหารเมืองหรือเทศบาลจึงน่าจะริบเร่งดำเนินการเพื่อให้สามารถรองรับปรากฏการณ์ของ สังคม-เศรษฐกิจในอนาคต หรือยุคของความใกล้ชิดทางการบริหารสังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง ด้วยข้อมูลข่าวสารที่นับวันจะทำให้บุคคล/องค์การสามารถติดต่อกันได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ยิ่งขึ้น (globalization process) การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมโลกเช่นนี้จะมีความ สำคัญอย่างยิ่งสำหรับเทศบาลที่อยู่บริเวณชายแดน มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ของไทย เช่น มาเลเซีย กัมพูชา พม่าหรือลาว เป็นต้น เพราะเทศบาลเหล่านี้เป็นเมืองหน้า ด่านที่ต้องเป็นหน้าตาของประเทศ ซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนารูปแบบการบริหารให้เหมาะสม เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศในทุกด้านดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น แทนที่จะเน้นหรือให้ความ

สำคัญเฉพาะความมั่นคงดังที่เคยกระทำมาในอดีต การปรับปรุงโครงสร้างบริหารองค์การ เช่นนี้จึงเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการกลุ่ม contingencies theories ดังเช่น

Jame D. Thompson (1976) ที่กล่าวว่า แม้องค์การจะได้รับอิทธิพลและข้อจำกัดจากสิ่งแวดล้อมภายในองค์การ แต่องค์การก็สามารถหาวิธีการที่มีเหตุผลในการจัดการกับข้อจำกัดต่างๆ ได้โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมของงาน (task environment) “ซึ่งถ้าสิ่งแวดล้อมของงานมีความแตกต่างกันสูง ก็จะเป็นการสร้างความข้อจำกัดให้กับองค์การมากขึ้น” เพราะฉะนั้นในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ผู้บริหารจะต้องออกแบบโครงสร้างขององค์การที่มีเหตุผล ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นให้กับองค์การให้เหลือน้อยที่สุด

หรือ Lawrwnce & Lorsch (Pennings, 1973) ได้ทำการวิจัย 10 บริษัทในอเมริกาเพื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับสภาพแวดล้อม พบว่าในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน จะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบขององค์การที่แตกต่างกัน โดยองค์การที่ประสบความสำเร็จจะปรากฏว่ามีการจัดโครงสร้างรูปแบบขององค์การที่สอดคล้องกับความต้องการของสิ่งแวดล้อม กล่าวคือในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีสภาพแวดล้อมที่คงที่ โครงสร้างองค์การที่เหมาะสมคือโครงสร้างที่ระบุไว้แน่ชัด (highly structure) แต่ถ้าหน่วยงานมีสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงน้อยกว่าโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นโครงสร้างที่เป็นทางการน้อยกว่า (less formal) นอกจากนี้เขาได้พบว่าไม่มีโครงสร้างใดในองค์การที่ดีที่สุดแบบเดียว โครงสร้างที่เหมาะสมจะขึ้นอยู่กับงาน สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลและองค์ประกอบต่างๆ ที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การดังกล่าว เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับแนวคิดเชิงนโยบายการพัฒนาเมืองในอนาคตแล้วสามารถอ้างอิงจากบทความของ Louis Masotti (Marshall, 1973) เรื่อง “Toward a Viable Urban Future in Society of Limits : Possibilities, Policies and Politics” Masotti ไม่ได้อธิบายถึงนโยบายในอดีตที่ผ่านมาแต่ค่อนข้างที่จะมุ่งถึงนโยบายในอนาคต โดยเขาคิดว่ามีความจำเป็นหรือไม่สำหรับชุมชนในเขตเมืองที่จะต้องอยู่รอดได้เพียงอาศัยเงื่อนไขด้านภาษีเท่านั้น

ดังนั้นในส่วนของ Masotti จึงได้พิจารณาเสนอแนวทางกำหนดนโยบาย 3 ลักษณะ สำหรับหน่วยการบริหารระดับท้องถิ่น (เทศบาล) คือ

- การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)
- การกระจายสถาบัน (deinstitutionalization)
- deregulation

เขาได้ชี้ให้เห็นว่ามีโครงสร้างที่เรียกว่า mediate structure ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีในด้านของการเพิ่มสมรรถนะในการสร้างสรรค์สังคมและสร้างอำนาจซึ่งโครงสร้างต่างๆ ดังกล่าวได้แก่

- เทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriated technology)
- neighborhoodism
- self-help group

Masotti ยังได้เพิ่มแนวคิดว่าอาจจะมีความยุ่งยากในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบในโครงสร้างดังกล่าวกับสถาบันต่างๆ ภายใต้ระบบราชการขนาดใหญ่ แต่เขาได้เสนอแนะทางออกไว้ว่านโยบายเมืองควรเปลี่ยนไปตามทิศทางที่ก่อให้เกิดการสร้างสรร โดยการร่วมมือระหว่างเอกชนกับภาครัฐ

จากแนวคิดทฤษฎีที่ยกมาข้างอิงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนและมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านให้มีรูปลักษณะอย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับปัจจุบันและอนาคต แต่การจะได้มาซึ่งรูปแบบของโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมได้นั้นต้องดำเนินไปอย่างเป็นระบบภายใต้การศึกษาวิจัยอย่างถูกต้อง ดังนั้น การนำเสนอประเด็นปัญหาเพื่อทำการวิจัยเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นและควรให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์เชิงนโยบายการพัฒนาการบริหารของประเทศไทยโดยภาพรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบันของเทศบาลที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดน
2. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร
3. เพื่อเสนอตัวแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาลบริเวณชายแดนที่เหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์

คำหลัก

เทศบาลชายแดน
 โครงสร้างการบริหาร
 ยุคโลกาภิวัตน์

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตและข้อจำกัดการศึกษาจะกำหนดเฉพาะ

1. เทศบาลของประเทศไทยที่มีพื้นที่ติดต่อกับบริเวณชายแดน 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้
2. เป็นการศึกษาเฉพาะโครงสร้างการบริหารและเชิงนโยบาย

นิยามเชิงปฏิบัติการ

เทศบาลชายแดน หมายถึง เทศบาลทั้ง 10 แห่งที่อยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กระจาย 4 ภาค

โครงสร้างการบริหาร ได้แก่ โครงสร้างการบริหารเทศบาลในปัจจุบัน
 ยุคโลกาภิวัตน์ ได้แก่ ยุคปัจจุบันและในอนาคตที่มีการติดต่อถึงกันอย่างรวดเร็ว
 โดยเทคโนโลยีการสื่อสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบันของเทศบาลที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดน
2. ได้ทราบสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบและนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมต่อไป
3. ได้ตัวแบบโครงสร้างการบริหารสำหรับเทศบาลที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดน

หน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ประโยชน์ที่ได้รับตามข้างต้นนั้น ย่อมจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมการปกครองได้เร่งพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารของเทศบาลในพื้นที่บริเวณชายแดนให้มีความสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารระดับประเทศต่อไป